

Przestrzenne zróżnicowanie pozyskiwania płatności bezpośrednich w rolnictwie Polski w latach 2005–2011

Spatial distribution of direct subsidies in Polish agriculture in the years 2005–2011

Halina Pawlak¹, Agata Pisarek²

Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej

ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków

e-mail: ¹ halina.pawlak@uj.edu.pl; ² agata.pisarek@uj.edu.pl

Zarys treści: Dopłaty bezpośrednie są jedną z podstawowych form wsparcia dochodów rolniczych w Polsce po integracji z UE. Rolnicy mogą korzystać z tego dofinansowania od 2004 roku. Maksimum liczby złożonych wniosków przypadło jednak na 2005 rok. W opracowaniu przedstawiono zmianę liczby wniosków, a także powierzchni, którą zgłoszono do dopłat w latach 2005–2011. Szczególną uwagę zwrócono na zróżnicowanie przestrzenne regionów Polski pod względem wykorzystania dopłat obszarowych.

Słowa kluczowe: rolnictwo, dopłaty bezpośrednie, wsparcie finansowe

Abstract: Direct subsidies from the European Union have become a basic financial tool supporting agricultural profits in Poland since its entry into the EU. Although Polish farmers can apply for these subsidies since 2004, the largest number of applications was submitted in 2005. The aim of this paper is to describe changes in, and the spatial distribution of, direct subsidies in Poland by means of the number of applications and total area included in all applications for subsidies submitted in the years 2005–2011. A decreasing trend in the number of applications for area-based subsidies was observed in that period of time (fig. 1).

The largest decrease occurred in the Skarżyski district whereas the largest increase occurred in the Drawski, Olecki and Walecki districts. The total area included in applications and the scope of its changes in 2005–2011 were very unevenly distributed across Poland (fig. 2). The most sizeable area decreases were observed in Małopolskie, Świętokrzyskie and Podkarpackie Voivodeships. The districts where the subsidized area increased were located in Lubuskie, Mazowieckie, Zachodniopomorskie, and Wielkopolskie Voivodeships. The land area per one application for direct subsidies in 2011 was the smallest in southeastern Poland (fig. 3). The overall geographic distribution is consistent with former political boundaries established by Russia, Prussia, and Austria following the partitions of Poland in the late 18th century.

Keywords: agriculture, direct subsidies, financial support

Wprowadzenie

Dopłaty bezpośrednie to jeden z najważniejszych systemów wsparcia rolnictwa, przyjęty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej obowiązującej w krajach UE. Płatności te wprowadzono w celu zrekompensovania rolnikom spadku ich dochodów, wynikającego z obniżki cen gwarantowanych (Mickiewicz, Mickiewicz 2011).

Polscy rolnicy mogą korzystać z dopłat bezpośrednich od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE). Obowiązuje ich tzw. uproszczony system, co oznacza, że płatności bezpośrednie udzielane są proporcjonalnie do powierzchni upraw, a nie do wielkości produkcji rolniczej. Płatności te obejmują: Jednolitą Płatność Obszarową (JPO), do której kwalifikują się powierzchnie wszystkich roślin uprawianych na gruntach rolnych, oraz Płatności Uzupełniające przyznawane proporcjonalnie do powierzchni określonych roślin uprawnych, np. zbóż (Mickiewicz, Mickiewicz 2011, *Ustawa...* 2004).

Kwota Jednolitej Płatności Obszarowej dla Polski została ustalona na podstawie powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej i wysokości plonu, inaczej plonu referencyjnego. Określono również tzw. powierzchnię referencyjną, na którą polscy rolnicy mogli wnioskować o JPO. Powierzchnia ta ustalona była poprzez podzielenie rocznej koperty finansowej, obliczonej na podstawie historycznej wielkości produkcji z lat 1989–1991. W przypadku ustalania plonu referencyjnego brano pod uwagę plony zbóż z lat 1986–1991. Były to lata o niskich plonach, co spowodowało ustalenie dopłat niższych w stosunku do rolników UE–15. Powierzchnia referencyjna dla Polski wyniosła 14 137 tys. ha (Mickiewicz, Mickiewicz 2011, Rudnicki 2011).

Do otrzymania płatności obszarowych uprawniony jest właściciel gruntów rolnych lub osoba, która użytkuje grunty rolne na podstawie umowy dzierżawy czy umowy użyczenia. Warunkiem ubiegania się o dopłaty obszarowe jest posiadanie numeru identyfikacyjnego (wpis do ewidencji producentów) nadanego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), właściwego według miejsca zamieszkania lub siedziby gospodarstwa. Dopłaty otrzymuje producent rolny, który deklaruje użytkowanie działek rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha. Za działkę rolną uważa się zwarty obszar gruntu rolnego, na którym prowadzona jest jedna uprawa o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha. Każdego roku w terminie od 15 marca do 15 maja należy złożyć wniosek w BP ARiMR (*Ustawa... 2004*).

W latach 2004–2011 liczba zarejestrowanych producentów rolnych wzrosła z 1 647 288 do 2 093 393 (o 27%). Wynikało to między innymi z faktu, że część osób nie prowadziła już działalności rolniczej, natomiast pozostała w bazie danych ARiMR. Dlatego też liczbę producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w danym roku można oszacować na podstawie liczby składanych wniosków o dopłaty obszarowe.

Rok 2004 był pierwszym, kiedy można było ubiegać się o płatności obszarowe. Z tego przywileju skorzystało 1 400 370 producentów rolnych. W 2005 roku liczba złożonych wniosków wzrosła o prawie 6%. W 2006 roku zanotowano spadek liczby wniosków w stosunku do 2005 roku i ta tendencja utrzymała się w kolejnych latach. Rok 2005 był więc rokiem o największej liczbie złożonych wniosków, dlatego też w niniejszym opracowaniu został przyjęty jako rok bazowy (tab. 1). Powierzchnia użytków rolnych deklarowana w 2004 roku przez producentów wynosiła 13 689 141,41 ha. W kolejnym roku wielkość użytków rolnych, o które wnioskowano, wzrosła o 4%. W 2006 i 2007 roku utrzymuje się ona na stałym poziomie, a w kolejnych latach maleje. Spadek wielkości powierzchni wnioskowanej nie jest jednak tak duży, jak spadek liczby wniosków (tab. 1).

Celem opracowania jest przedstawienie, jak kształtował się poziom dopłat bezpośrednich, przez pryzmat liczby składanych wniosków i powierzchni wnioskowanej w latach 2005–2011. Analiza została przeprowadzona na poziomie powiatów całego kraju. Uwagę zwrócono na zróżnicowanie przestrzenne regionów Polski pod względem wykorzystania dopłat obszarowych.

Tab. 1. Liczba złożonych wniosków oraz powierzchnia wnioskowana do JPO w latach 2004–2011

Tab. 1. Number of applications submitted and the area proposed for SAPS in the years 2004–2011

Rok/ Year	Liczba wniosków/ Number of applications	2004 = 100%	Powierzchnia wnioskowana do JPO (ha)/ Land area proposed for SAPS (ha)	2004 = 100%
2004	1 400 370	100,0	13 689 141,41	100,0
2005	1 483 628	105,9	14 242 278,77	104,0
2006	1 468 614	104,9	14 241 825,54	104,0
2007	1 452 665	103,7	14 316 972,21	104,6
2008	1 419 465	101,4	14 218 276,98	103,9
2009	1 396 668	99,7	14 149 159,50	103,4
2010	1 366 930	97,6	14 018 680,38	102,4
2011	1 358 558	93,5	14 058 088,88	102,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie System Informacji Zarządczej ARiMR, 2012.

Source: author's own work based on Management Information System of Poland's Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture, 2012.

Zróżnicowanie przestrzenne dopłat obszarowych powiatów Polski

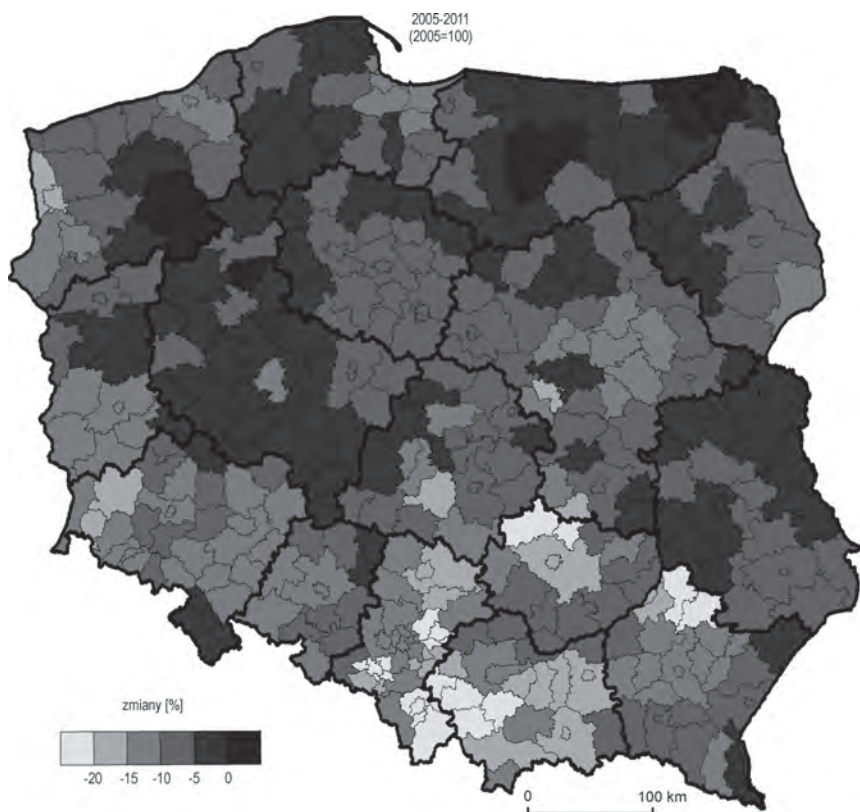
Dane przyjęte do opracowania pochodzą z 314 Biur Powiatowych ARiMR. Powiaty grodzkie ujęto łącznie z odpowiednimi ziemskimi, natomiast w przypadku braku tożsamesgo powiatu ziemskiego przyjęto zasięg terytorialny według podziału R. Rudnickiego (2009).

Zmiany liczby wniosków o dopłaty obszarowe przedstawiono dla lat 2005–2011 (ryc. 1). W 2005 roku odnotowano bowiem największą liczbę złożonych wniosków od momentu akcesji Polski do UE.

W latach 2005–2011 nastąpił duży spadek liczby składanych wniosków o dopłaty obszarowe, we wszystkich regionach Polski. Jednym z elementów przyczyniającym się to tej tendencji były kontrole przeprowadzane przez ARiMR. Sprawdzały one stan rzeczywisty z danymi podanymi do wniosków obszarowych, jak i kontrolowały utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze. Coraz częściej dochodziło również

do przejmowania użytków rolnych przez właścicieli większych gospodarstw od rolników posiadających niewielkie gospodarstwa rolne. Odbywało się to poprzez zakup lub dzierżawienie gruntów.

W 2005 roku najmniej wniosków złożono w powiecie łobeskim – 857, najwięcej w lubelskim – 21 494. Najniższa powierzchnia zadeklarowana do dopłat wynosiła



Ryc. 1. Dynamika zmian liczby wniosków o dopłaty obszarowe w latach 2005–2011

Fig. 1. Changes in the number of applications for area-based EU subsidies in 2005–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Programowania i Sprawozdawczości ARiMR 2012.

Source: authors' own work based on data obtained from the Programming and Reporting Department of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture, 2012.

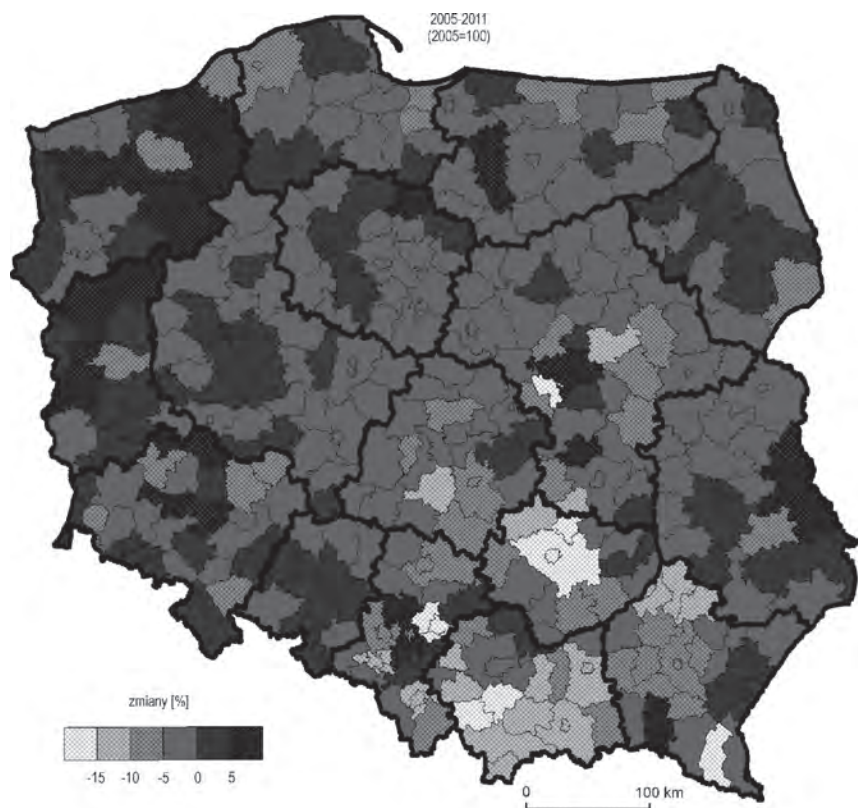
3053 ha w powiecie chrzanowskim, najwyższa w bialskim – 148 080 ha. W 2011 roku najmniej wniosków złożono w powiecie skarżyskim – 817, najwięcej w lubelskim – 20 828. Powierzchnia deklarowana najniższa była natomiast w skarżyskim – 2344 ha, najwyższa w bialskim – 147 387 ha.

Odnotowano tylko siedem powiatów, gdzie wzrosła liczba wniosków w 2011 roku w stosunku do 2005 roku. Są to powiaty: drawski (o 4% więcej), olecki (3,4), wałecki (3,3%), gołdapski (0,8%), a także chodzieski, olsztyński, suwalski, gdzie wartość ta wzrosła minimalnie. Powiaty, gdzie najbardziej widoczny był spadek liczby składanych wniosków to skarżyski – 41%, suski – 28%, myślenicki, rybnicki po 24% oraz żywiecki – 23%.

Zmiany powierzchni wnioskowanej do JPO charakteryzowały się silnym zróżnicowaniem przestrzennym (ryc. 2). Największy spadek odnotowały powiaty województwa małopolskiego, w połowie tych powiatów wynosił on ponad 10%. Najbardziej jednak zmniejszyła się powierzchnia wnioskowana w powiecie skarżyskim – o 35%, w sąsiadujących z nim powiatach również zanotowano bardzo duży spadek. Powiaty o dużym spadku powierzchni wnioskowanej wystąpiły również w województwie podkarpackim.

Odmienne ukształtowanie przestrzenne tworzyły powiaty o wysokich wartościach analizowanej cechy. Powiaty o wzroście powierzchni wnioskowanej o ponad 10% były w województwie lubuskim (w powiecie strzelecko-drezdeneckim – stwierdzono wzrost o 38%), mazowieckim, zachodniopomorskim oraz wielkopolskim. Interesujący jest fakt, że nie odnotowano dużych spadków w powiatach regionów wysoko zurbanizowanych. Należy jednak pamiętać, że przypisanie producenta rolnego do powiatu nastąpiło na podstawie miejsca zamieszkania lub siedziby gospodarstwa producenta rolnego, a nie położenia gruntów rolnych. Mogło również dochodzić do przejmowania gruntów przez właścicieli zamieszkujących w innych powiatach.

Przedstawione dane wskazują na znaczny spadek liczby składanych wniosków przy jednoczesnym niewielkim spadku powierzchni gruntów ujętych we wnioskach. Wskazuje to więc na zmiany w polskim rolnictwie, w którym maleje liczba gospodarstw, a grunty przejmowane są podstawie umowy dzierżawy lub kupna przez duże gospodarstwa rolne. Zmniejsza się również powierzchnia gruntów rolniczych odłogowanych.



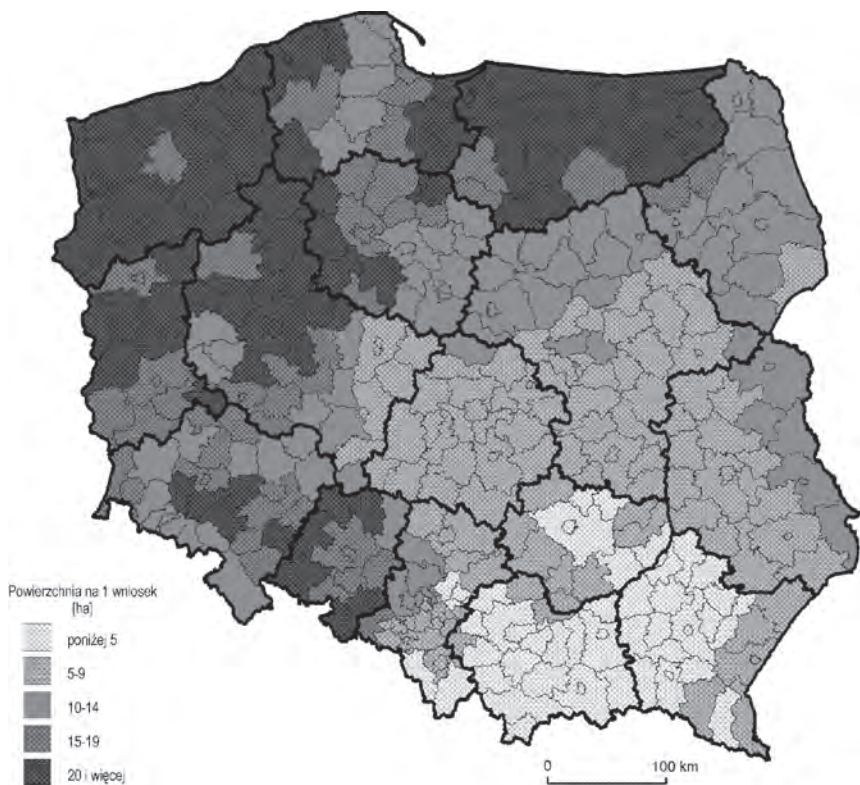
Ryc. 2. Dynamika zmian powierzchni wnioskowanej do dopłat obszarowych w latach 2005–2011

Fig. 2. Changes in area included in all applications for area-based EU subsidies 2005–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programowania i Sprawozdawczości ARiMR, 2012.

Source: authors' own work based on data obtained from the Programming and Reporting Department of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture, 2012.

Zróżnicowanie przestrzenne przedstawiono również w zakresie użytków rolnych przypadających na 1 wniosek płatności obszarowej w 2011 roku (ryc. 3). Średnia powierzchnia wnioskowana w Polsce wynosiła wówczas 10,35 ha (wg GUS przeciętna powierzchnia gospodarstwa w 2010 roku to 7,93 ha). Najmniejsze



Ryc.3. Użytki rolne przypadające na 1 wniosek płatności obszarowych w 2011 r.

Fig.3. Agricultural area per one application for area-based EU subsidies in 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programowania i Sprawozdawczości ARiMR, 2012.

Source: authors' own work based on data obtained from the Programming and Reporting Department of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture, 2012.

powierzchnie użytków rolnych przypadające na jeden wniosek zanotowano w powiatach: suskim (2,5 ha) i myślenickim (2,8 ha) województwa małopolskiego a także w powiatach województwa podkarpackiego, świętokrzyskiego oraz południowej części województwa śląskiego. Największe powierzchnie przypisane do jednego wniosku znajdują się w części północno-zachodniej i północnej Polski.

Uwarunkowania takiego zróżnicowania przestrzennego związane są z oddziaływaniem czynnika historycznego. Wyraźnie zarysowują się bowiem granice zaborów i związane z nimi konsekwencje, widoczne jeszcze w wielkości gospodarstw rolnych, ich towarowości, jak i kulturze gospodarowania.

Podsumowanie

Stopień wykorzystania powierzchni użytków rolnych w Polsce, jako podstawy do otrzymania dopłat bezpośrednich, wynosił w 2005 roku 78,2%. W 2005 roku złożono najwięcej wniosków o dopłaty obszarowe; później liczba wniosków zmalała, podobnie powierzchnia, na którą wnioskowano o dopłaty. Pomimo spadku liczby wniosków i powierzchni, co roku wzrasta powierzchnia gruntów użytkowanych przez jednego beneficjenta. Widoczne jest to, porównując średnią wielkość gospodarstwa wnioskującego o dopłaty bezpośrednie do przeciętnej wielkości gospodarstwa w Polsce.

W 2009 roku nastąpił spadek liczby wniosków, w stosunku do 2005 roku, we wszystkich powiatach, z wyjątkiem: gołdapskiego, oleckiego, nidzickiego, chodzieskiego, drawskiego, wałeckiego i chełmskiego. W 2011 roku nastąpił nieznaczny wzrost w stosunku do 2009 roku w niektórych powiatach Polski północnej i środkowej. Największy spadek liczby wniosków w latach 2005–2011 odnotowano w powiatach województw Polski południowej.

Zmiany powierzchni wnioskowanej mają charakter zróżnicowany; najwięcej spadków przy braku wzrostu obserwuje się w powiatach województw: małopolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. Województwa lubuskie, lubelskie, zachodniopomorskie, pomorskie, opolskie charakteryzują się znacznym wzrostem powierzchni wnioskowanej. Powierzchnia wnioskowana przypadająca na 1 wniosek jest najniższa w powiatach Polski południowo-wschodniej, jej wielkość rośnie natomiast w kierunku północno-zachodnim. Rozkład ten pokrywa się z dawnymi granicami zaborów.

Bibliografia

- Mickiewicz B. Mickiewicz A., 2011, *Problematyka dopłat bezpośrednich w rolnictwie polskim w latach 2004–2010*, Journal of Agribusiness and Rural Development, 2(20), Poznań, 89–101.
- Powszechny Spis Rolny 2010, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl, dostęp 10.12.2012.
- Rudnicki R., 2009, *Renty strukturalne jako czynnik przemian agrarnych i demograficznych w rolnictwie polskim w latach 2004–2006*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Rudnicki R., 2011, *Socjalne i modernizacyjne oddziaływanie funduszy Unii Europejskiej na gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2004–2006 – próba analizy przestrzennej* [w:] B. Namysłak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, 20, Wrocław, 185–196.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, 2004, Dz. U. Nr 6, poz. 40 z późniejszymi zmianami.